



Фальковський А. О.,

к. ю. н., доцент кафедри державознавства і права
Одеського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
(м. Одеса, Україна)

УДК 351.74:343.352(569.4)

ДОСВІД СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ В ДЕРЖАВІ ІЗРАЇЛЬ

У статті розглядається досвід створення та функціонування спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу «Лахав 433» та Об'єднаного центру обміну інформацією. Визначаються особливості правового статусу цих правоохоронних органів у системі державних органів Держави Ізраїль. Автор висвітлює діяльність Об'єднаного центру інформації – своєрідної структури, яка об'єднує працівників поліції, прокуратури, податкового управління та інших органів, що здійснюють боротьбу з корупцією. Автор статті приходить до висновків про корисність застосування такого досвіду Держави Ізраїль у сфері боротьби з корупцією для України.

Ключові слова: корупція, антикорупційний орган, Об'єднаний центр інформації, «Лахав 433», поліція.

Andrii Falkovskiy. Experience in the Establishment and Operation of a Specialized Law Enforcement Agency in the State of Israel. – Article.

The article deals with the experience of creation and functioning of the specialized anti-corruption legal agency «Lahav 433» and the Joint Information Exchange Center. The peculiarities of the legal status of these law enforcement bodies in the system of state bodies of the State of Israel are disclosed. The author highlights the activities of the Joint Information Center, a kind of structure, which includes police, prosecutors, tax administration and other bodies engaged in struggle of corruption. The author of the article comes to conclusions about the benefits of the experience of the State of Israel in the sphere of struggle of corruption for Ukraine.

Keywords: corruption, anti-corruption body, United Information Center, «Lahav 433», police.

Фальковский А. А. Опыт создания и функционирования специализированного правоохранительного органа в Государстве Израиль. – Статья.

В статье рассматривается опыт создания и функционирования специализированного антикоррупционного правоохранительного органа «Лахав 433» и Объединенного центра обмена информацией. Раскрываются особенности правового статуса этих правоохранительных органов в системе государственных органов Государства Израиль. Автор освещает деятельность Объединенного центра информации – своеобразной структуры, в которую входят работники полиции, прокуратуры, налогового управления и других органов, осуществляющих борьбу с коррупцией. Автор статьи приходит к выводам о пользе опыта Государства Израиль в сфере борьбы с коррупцией для Украины.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционный орган, Объединенный центр информации, «Лахав 433», полиция.

Необхідність боротьби з корупцією сьогодні визначається однією з найбільш важливих завдань для будь-якої держави сучасного світу. Також, завдяки процесу глобалізації, існує нагальна потреба в міжнародній співпраці для боротьби з цим негативним явищем, що легко перетинає державні кордони та вимагає для його подолання сумісних зусиль країн світу. Необхідність тісної співпраці України та Ізраїлю в сфері боротьби з корупцією є важливою з огляду на те, що особи, які вчинили корупційні правопорушення можуть переховуватись від відповідальності, користуючись безвізовим режимом між двома країнами, що діє у наш час, а також особливостями законодавства обох держав у сфері екстрадиції.

Метою статті є розкриття досвіду створення та функціонування спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу в Державі Ізраїль та визначення можливостей співпраці з антикорупційними органами України.

В Державі Ізраїль не існує повністю організаційно відокремленого від інших правоохоронного державного органу, функцією якого є виключно боротьба з корупцією. Водночас, існує спеціальний орган, який займається антикорупційною діяльністю та організаційно належить до системи поліції Ізраїлю. Також існує Об'єднаний центр інформації – своєрідна структура, до складу якої входять працівники поліції, прокуратури, податкового управління та інших органів, що здійснюють боротьбу з корупцією.

Діяльність поліції Держави Ізраїль спрямована на забезпечення внутрішньої безпеки з дотриманням принципу пріоритету прав людини і громадянина.

Основні функції поліції Ізраїлю як правоохоронного органу країни визначені в пункті 3 Закону про поліцію від 1971 року. У цьому пункті вказано, що «Поліція Ізраїлю буде займатися запобіганням правопорушень і їх виявленням, затриманням злочинців і притягненням їх до суду, надійною охороною заарештованих і підтриманням громадського порядку та охороною безпеки життя і майна (громадян)» [1].

Поліція Ізраїлю діє згідно з повноваженнями, наданими кожному поліцейському за Законом про поліцію від 1971 року та відповідно до інших законодавчих актів, суть яких зводиться до таких положень:

- проведення розслідувань випадків правопорушення та здійснення затримання правопорушників;
- притягнення обвинувачених до судової відповідальності;
- нагляд за рухом на дорогах та дотриманням правил дорожнього руху;
- повноваження у сфері ліцензування та дотримання законності в бізнесі;
- повноваження у сфері ліцензування публічних демонстрацій і зборів;
- сприяння у застосуванні рішень суду та ордерів, виданих відповідними повноважними органами.

Велике значення для регламентації діяльності поліції у сфері дотримання прав людини мають положення закону – «Основний закон про гідність і свободу людини» та низки інших.

Дуже важливою складовою поліцейської діяльності є розкриття корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами держави, їх належне розслідування. В межах таких розслідувань виявляються також економічні правопорушення та шахрайство, здійснювані за допомогою спеціальних засобів, розслідування яких вимагає особливої спеціалізації (наприклад, комп'ютерні правопорушення, афери та порушення, розслідування яких вимагає від уряду Генеральний інспектор, начальник відділу розслідувань або юридичний радник уряду, у зв'язку з делікатністю чи складністю розслідування) [2].

У відділі розслідувань створено підвідділ економічних розслідувань, що має на меті професійне розслідування широкомасштабних економічних правопорушень. Поліцейські, які працюють у відповідному відділенні з боротьби з корупцією в державних установах, мають відповідну освіту та досвід, що застосовується у сфері

розслідування складних шахрайських схем (бухгалтери, юристи, економісти, спеціалісти в сфері комп'ютерних технологій).

У 2009 році Ізраїль приєднався до Конвенції ООН з протидії корупції та конвенції ОЕСР (Організація економічного співробітництва і розвитку) з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав при проведенні міжнародних ділових операцій. Існує також і національний Закон про покарання, стаття 291А якого дозволяє в Ізраїлі карати людину, яка дає хабаря за межами країн. Прийняття цієї статті є адаптацією державою Ізраїль міжнародного законодавства у цій сфері. У 2011 р. Податкове управління Ізраїлю видало також спеціальний циркуляр щодо заборони підкупу іноземних посадових осіб, що показує бажання влади цієї країни вирішити цю проблему навіть за кордонами держави.

Посада Державного контролера була запроваджена в Ізраїлі у 1988 р. на підставі закону «Про державного контролера» [3]. Вона поєднує в собі два напрямки обов'язків. По-перше, це нагляд за діяльністю державних органів і державних компаній, деяких організацій, у т.ч. і неурядових. Вибір організацій, які він перевіряє на даний момент, здійснюється винятково на його розсуд. Контролер підзвітний тільки Парламенту – Кнесету, який шляхом таємного голосування обирає його на 7 років. По-друге, він є головним омбудсменом, тобто розглядає скарги громадян на діяльність державних органів. У 2005 р. цю посаду зайняв Миха Линденштраус. З його іменем пов'язують активізацію діяльності по боротьбі з корупцією. У 2006 р. він підготував доповідь про корупцію в Ізраїлі, в якому основний наголос зробив на кількох міністерствах, у т.ч. на міністерстві закордонних справ, яке тоді очолювала відомий ізраїльський політик Ціпі Лівні. Важливо, що державний контролер не може порушити кримінальну справу, він навіть не може рекомендувати прокуратурі її порушити. Водночас, прокуратура на підставі доповіді Державного контролера може зайнятися відповідними справами.

Дуже важлива незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чиновники яких можуть бути залучені в корупцію. На управління з боротьби з корупцією, що входить до Адміністрації прем'єр-міністра, покладено обов'язок постійно навчати чиновників запобіганню можливих корупційних дій і координувати роботу різних внутрішньовідомчих служб по боротьбі за прозорість діяльності державних органів. Також це управління може ініціювати проведення

поліцейського розслідування у разі здійснення кримінального корупційного правопорушення.

У контексті боротьби з корупцією в Державі Ізраїль окремо варто згадати про роль засобів масової інформації (далі – ЗМІ). Преса в Ізраїлі користується наданою їй свободою слова, розкриваючи факти корупції. Обговорення теми корупції в ЗМІ – це ще одна зона тиску на владу.

Важливу роль у протидії корупції відіграють інформатори – люди, що готові розповісти про корупцію на своєму підприємстві (в своїй установі). В Ізраїлі випадків розкриття фактів корупції завдяки інформаторами традиційно не дуже багато, хоча існує обов’язок Державного контролера захищати таких осіб. Державний контролер має право навіть змусити організації відновити їх на посадах. Інформатори не обов’язково перебувають на останній сходинці службової ієрархії фірм, є і ті, що займають високі посади.

Спеціального органу по боротьбі з корупцією, аналогічного тому, що створюють в Україні, в Ізраїлі немає. Боротьбою з корупцією займається спеціальний підрозділ поліції «Лахав 433», який було засновано у 2008 р. і часто його назва перекладається українською як «вістря», а російською – «клинок». Виходячи з цього, іноді можна зустріти і назву «Клинок 433». Побудований він за принципом ФБР у США і об’єднує всі відділи по боротьбі з корупцією, організованою злочинністю, економічними та міжнародними злочинами тощо. Співробітники цього департаменту, як правило, розслідують справи проти державних чиновників. Ініціатива створення цього підрозділу була висунута міністром внутрішньої безпеки Держави Ізраїль Аві Діхтера, начальником ізраїльської поліції Дуді Коена та главою відділу розслідувань Йохана Даніно. Основна база цього підрозділу була відкрита та в наш час знаходиться в місті Лод (в центрі Ізраїлю).

Організаційна структура підрозділу «Лахав 433»

Внутрішня структура «Лахав 433» наступна:

- відділ по боротьбі з міжнародною злочинністю (ЯХБАЛЬ);
- відділ по боротьбі з економічною злочинністю (ЯЛАХ);
- відділ по боротьбі з угонами автомобілів (ЭТГАР);
- відділ по боротьбі з шахрайством (ЯХА);
- відділ «Гидоним»[4]. Цей відділ має антитерористичну спрямованість та базується в Єрусалимі.

В назві цього органу наявна цифрова комбінація «433», де четвірка означає 4 відділи (ЯХБАЛЬ, ЯЛАХ, ЭТГАР и ЯХА), а цифра «33» – відділ «Гидоним», що базується в столичному окрузі Єрусалима.

Начальники структурного підрозділу ізраїльської поліції «Лахав 433» мають звання бригадного генералу. Першим начальником підрозділу «Лахав 433» став Йоав Сегалович, в наш час цю посаду займає Роні Рітман (з 2014 року).

«Лахав 433» є структурним підрозділом поліції Ізраїлю, тому йому притаманні три командних рівня: округ, відділ, відділення. Існує шість округів, що охоплюють всю територію країни: центральний округ, північний округ, південний округ, округ Іудея і Самарія, округ Тель-Авів, округ Єрусалим.

До функцій окружного штабу належать: формування стратегії поліції в межах округу, координація, спостереження, контроль і управління, регулювання витрат ресурсів і коштів та їх виділення поліцейським частинам у межах округу. Крім того, окружний штаб займається плануванням міжтериторіальних операцій чи операцій, здійснюваних силами кількох станцій у своєму окрузі спільно з верховним командуванням.

Округи складаються з декількох відділів. Кожен територіальний командир несе відповідальність перед командиром округу, якому він підпорядкований, за виконання всіх завдань поліції цього відділу. Територіальна робота включає оперативну роботу з участю територіальних управлінь, у т. ч. інформації, дорожнього управління, позовів, судової експертизи, територіальної КПЗ і особливих патрульних частин. В Ізраїлі існує 19 територіальних відділів.

Відділення поліції – це основна адміністративна одиниця, що надає громадянам більшу частину послуг. На території країни функціонують 54 поліцейських відділення. Завдання поліцейського відділення включають вирішення всіх завдань, пов'язаних з патрулюванням та внутрішньою безпекою на ділянці, підзвітній відділенню, розслідуванням і збором даних та розвідувальної інформації про правопорушення, що здійснюються на цій ділянці.

Співробітники відділень роблять все для співпраці з організаціями та управліннями у місцевих радах і в суспільстві, а також для того, щоб залучити мешканців до боротьби зі злочинністю та поліпшення якості життя у відповідному місці.

Специфікою діяльності антикорупційного підрозділу «Лахав 433» є те, що підрозділ відповідає за особливо складні розслідування, отже,

поліцейські, що служать у ньому оснащені найсучаснішими технологічними засобами, які дозволяють вести розслідування на високому сучасному рівні. А об'єднання всіх відділень під одним дахом дозволяє, як вважають у центральному штабі поліції, більш ефективно протидіяти організованій злочинності та корупції, обмінюватися розвідувальною інформацією та вести фронтальну боротьбу з мафією.

На сучасному етапі для корупції характерна транснаціональність і системність. Вона не визнає національних кордонів та має повсюдне поширення, масштаб цього явища досяг міжнародного рівня.

На початку XXI ст. в Ізраїлі почали приймати серйозні заходи по боротьбі з корупцією. Це пов'язано з тим, що в останнє десятиліття спостерігається тенденція до проникнення корупції в дуже специфічні сфери життя ізраїльського суспільства. Наприклад, у 2006 р. було прийнято першій обвинувальний вирок у справі Міхаеля Дрору – колишнього консула Ізраїлю в Москві. Він був звинувачений у тому, що за хабар видавав в'їзні візи в Ізраїль, тим, хто в межах закону «Про повернення» не мав права на репатріацію до цієї країни.

Були відкриті справи проти колишнього прем'єр-міністра Е. Барака, проти відомого політика та колишнього міністра закордонних справ Ізраїлю А. Лібермана, а також почалися справи проти мерів різних міст, наприклад, мера Сдерота, мера Ашкелона, в 2008 р. – мера Петах-Тикви, мера Рамат-ха-Шарона. В основі цих справ лежали факти корупції при продажах земель бізнесменам, коли за хабар вони вигравали тендер на будівництво. Справи, порушені щодо мерів, завершувалися обвинувальними вироками. Був звинувачений колишній міністр фінансів Ізраїлю А. Хиршзон, який також був колишнім головою об'єднання профспілок. Фактично під час його керівництва цим об'єднанням відбувалося розкрадання профспілкової каси [5].

У зв'язку із проведеною МАХАШ перевіркою Арбив звернувся до генерального інспектора поліції Йоханану Данино з проханням про тимчасове відсторонення від посади начальника «Лахав 433». Прохання Арбива було задоволено.

Однією з останніх «гучних» справ щодо протидії корупційним проявам в Ізраїлі, яка отримала кодову назву, є «справа № 242». Мова йде про корупційні підозри щодо низки колишніх депутатів від політичної партії НДІ («Наш дім Ізраїль») і високопоставлених працівників держсектора, які вже багато місяців розслідуються підрозділом поліції по боротьбі з корупцією «Лахав 433». У колі головних підо-

зрюваних опинилась і екс-депутат від НДІ Фаїна Кіршенбаум [6], яка підозрюється в отриманні сотень тисяч шекелів з виділених бюджетних коштів у вигляді «відкатів» і подальшому приховуванні отриманих грошей на рахунках родичів.

Об'єднаний центр інформації по боротьбі з тяжкою та організованою злочинністю об'єднує поліцію Ізраїлю, Податкове управління, а також Управління по боротьбі з відмиванням капіталу. Стратегічною метою Об'єднаного центру інформації є посилення боротьби з тяжкою та організованою злочинністю шляхом обміну інформацією між всіма структурами, що відповідають за боротьбу зі злочинністю, відповідно до законодавства Держави Ізраїль. Об'єднаний центр був створений у 2007 р. на підставі рішення уряду по боротьбі з тяжкою та організованою злочинністю.

Об'єднаний центр знаходиться у слідчому відділі в Головному штабі поліції та поєднує представників структур охорони правопорядку й розвідки. Сумісна робота в Центрі укріплює взаємну довіру між структурами, дозволяє їм ділитись інформацією, що безпосередньо впливає на боротьбу з корупцією та організованою злочинністю в цілому.

На початку 2006 р. було прийнято рішення уряду Ізраїлю про посилення боротьби з тяжкою та організованою злочинністю шляхом прийняття нової політики, у відповідності до якої повинні бути об'єднані можливості правоохоронних органів держави Ізраїль. Це рішення призвело до створення трьох нових структур:

1. Групи з розробки державної політики по боротьбі з тяжкою та організованою злочинністю на чолі з юридичним радником уряду. Метою групи є розробка загальної стратегії боротьби за участю всіх органів правопорядку. До цієї групи увійшли Генеральний інспектор поліції, державний прокурор, глава податкового управління Ізраїлю та голова управління цінних паперів.

2. Постійна комісія на чолі з начальником відділу розвідки та аналізу інформації поліції Ізраїлю. До комісії увійшли керівники всіх правоохоронних органів. Комісія розпочала свою діяльність 1 серпня 2006 р. Її метою є об'єднання всіх правоохоронних органів Ізраїлю для боротьби з тяжкою та організованою злочинністю та корупцією в державних структурах.

3. Об'єднаний центр інформації по боротьбі з економічною злочинністю, що також знаходиться в управлінні начальника відділу розвідки та аналізу інформації поліції Ізраїлю.

Окрім Об'єднаного центру інформації, комісії підзвітні спеціалізовані підрозділи поліції, діяльність кожного з яких спрямована проти певної сфери злочинності. Персонал Об'єднаного центру обмінюється розвідувальною інформацією та ініціює розслідування, які після обговорення виносяться на затвердження постійної комісії.

У Центрі на постійній основі працюють чотири представники поліції, три представники податкового управління, що займаються митними зборами, податками на додаткову вартість, прибутковим податком і два представники Управління по боротьбі з відмиванням капіталу. Діяльність Об'єднаного центру сприяє нещадній і безкомпромісній боротьбі з важкою і організованою злочинністю і з корупцією в державних структурах Держави Ізраїль[7].

Кадрове забезпечення підрозділу «Лахав 433» відбувається з найбільш досвідчених працівників поліції Ізраїлю, які мають відповідну освіту (юридичну, економічну або у сфері комп'ютерних технологій та захисту інформації), найвищий рівень кваліфікації, досвід роботи й спеціальні навички у боротьбі з корупційними правопорушеннями.

В Об'єднаному центрі інформації, окрім осіб, що за своєю посадою входять до нього (наприклад, державний прокурор Ізраїлю), працюють спеціалісти в різних галузях, зокрема юристи, економісти, фахівці у сфері податків та інші. Фінансування цих структур здійснюється з державного бюджету держави Ізраїль.

Висновки. В цілому, незважаючи на діяльність спеціальних органів, що займаються боротьбою з корупцією у Державі Ізраїль, її рівень в цій країні є доволі високим. Водночас, спеціальні органи наполегливо борються з корупцією в усіх ланках державної влади Ізраїлю, залучають пресу та громадські організації. Досвід Держави Ізраїль у підготовці спеціалістів, організації обміну інформацією між різними структурами державного управління, що повинні протидіяти корупції, є безумовно корисним для України та може бути використаний у діяльності антикорупційних органів України.

Дуже корисним для України є також досвід Ізраїлю у створенні такої структури як Об'єднаний центр інформації, що поєднує зусилля, досвід, знання та навички спеціалістів з різних правоохоронних органів у боротьбі з корупцією. Це дозволяє уникнути різноманітних конфліктів повноважень, а також скоординувати зусилля в потрібному напрямку з метою підвищення ефективності в боротьбі з корупцією.

ЛИТЕРАТУРА

1. Официальный сайт Министерства внутренней безопасности Израиля. URL: <http://mops.gov.il/Russian/PolicingAndEnforcement/Police/Pages/default.aspx>
2. Официальный сайт Полиции Израиля. URL: <http://www.police.gov.il/RusArticlePage.aspx?aid=38>
3. The State Comptroller. URL: http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic9_eng.htm
4. Официальный сайт Министерство внутренней безопасности Израиля. URL: <http://mops.gov.il/Russian/CrimeAndSocietyRU/SeriousCrime/Pages/Lahav.aspx>
5. Марьясис Д. А., Шилова Н. В. Культурное восприятие коррупции в Израиле // Мировой опыт борьбы с коррупцией: сборник материалов научных семинаров и заседаний дискуссионного клуба (2011-2013) / под ред. М. И. Амара. – М., 2014. С. 95.
6. Дело № 242: Обыск в доме Фаины Кишенбаум, сама экс-депутат задержана полицией: новости 9 канала. URL: <http://9tv.co.il/news/2015/04/19/202021.html>
7. Официальный сайт Министерства внутренней безопасности Израиля. URL: <http://mops.gov.il/Russian/CrimeAndSocietyRU/SeriousCrime/Pages/InfoCenter.aspx>

